



Obergericht Appenzell Ausserrhoden
4. Abteilung

Urteil vom 22. Januar 2014

Mitwirkende

Obergerichtspräsident E. Zingg
Oberrichterin A. Auer
Oberrichter M. Joos, M. Engler, E. Graf
a.o. Obergerichtsschreiberin E. Heiniger

Verfahren Nr.

[REDACTED]

Sitzungsort

Trogen

Beschwerdeführerin

[REDACTED]

vertreten durch:

[REDACTED]

Vorinstanz

Departement Inneres und Kultur, Obstmarkt 1, 9102 Herisau

Kommission

[REDACTED]

Gegenstand

Schlussabrechnung der sozialhilferechtlichen Unterstützung

Rechtsbegehren

a) der Beschwerdeführerin:

1. Es sei auf den Antrag zur Nachzahlung von Mietzinskosten einzutreten und eine beschwerdefähige Verfügung zu erlassen.
2. Es sei auf den Antrag auf Nachzahlung von Wohnnebenkosten und der aktiven Unterstützung für eine günstigere Wohnmöglichkeit für mich und meine fünf Kinder einzutreten und eine beschwerdefähige Verfügung zu erlassen.
3. Es seien die Umzugskosten für die Reinigung des Mietobjektes [REDACTED] und die Miete eines Kleinfahrzeugs zu übernehmen.
4. Es sei auf den Antrag zur Übernahme der Rückführungskosten der Kinder aus Deutschland einzutreten und eine beschwerdefähige Verfügung zu erlassen.

b) der Vorinstanz:

Die Beschwerde sei vollumfänglich abzuweisen.

Sachverhalt

- A. Die Beschwerdeführerin wohnte vom 1. Juli 2010 bis zum 31. Dezember 2011 in [REDACTED]. Während dieser Zeit war sie auf sozialhilferechtliche Unterstützung angewiesen. Am 16. Januar 2012 fasste die Kommission [REDACTED] (nachfolgend Kommission) einen Beschluss¹ betreffend Beendigung der finanziellen Unterstützung infolge Wegzugs der Beschwerdeführerin nach [REDACTED]. Dagegen erhob die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 6. Februar 2012 Rekurs² beim Departement für Inneres und Kultur (nachfolgend Vorinstanz), worin sie vorbrachte, dass die Unterstützungsberechnung noch nicht abgeschlossen und diverse Anträge noch offen seien.

¹ Act. 5.1.

² Act. 3.3.

Die Kommission verlangte, der Rekurs sei abzuweisen, da es sich bei der angefochtenen Verfügung um eine blosse Beendigungsverfügung handle. Die Beschwerdeführerin beantragte in ihrer Rekursreplik³ nochmals ausdrücklich, es sei auf den Rekurs einzutreten, da die Kommission trotz wiederholter Aufforderung keine oder keine gültigen Verfügungen erlassen habe. Der Beschwerdeführerin wäre daher – wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat – die Rechtsverweigerungsbeschwerde offen gestanden. Aus prozessökonomischen Gründen behandelte die Vorinstanz die betreffenden Anträge im Rekursverfahren gegen die Beendigungsverfügung. Der Rekursentscheid⁴ der Vorinstanz erging am 20. Februar 2013.

- B. Mit Eingabe⁵ vom 21. März 2013 (und Ergänzung vom 25. März 2013⁶) erhob die Beschwerdeführerin gegen den Rekursentscheid Beschwerde beim Obergericht. Die Stellungnahme der Vorinstanz⁷ datiert vom 15. April 2013. Nachdem die Beschwerdeführerin, inzwischen anwaltlich vertreten, am 10. Juni 2013 eine Replik⁸ einreichen liess, folgte am 11. Juli 2013 die Duplik⁹ der Vorinstanz. Nach Abschluss des Schriftenwechsels sind vor Obergericht noch folgende strittigen Punkte zu behandeln: Antrag der Beschwerdeführerin um Nachzahlung der Mietzinskosten und Antrag um Übernahme der Rückführungskosten der Kinder, auf welche die Vorinstanz nicht eingetreten ist, sowie der Antrag um Übernahme der Reinigungskosten, welcher von der Vorinstanz abgewiesen wurde.
- C. Nach vertieften Abklärungen entschied das Obergericht am 22. Januar 2014 die Beschwerde gutzuheissen. Das Dispositiv wurde am 27. Januar 2014 versandt, woraufhin die Vorinstanz eine Begründung verlangte.

Erwägungen

1. Die von Amtes wegen vorzunehmende Prüfung der prozessualen Voraussetzungen ergibt, dass das Obergericht nach Art. 54 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG, bGS 143.1, in der Fassung gemäss Art. 100 Abs. 1 des Justizgesetzes, JG, bGS 145.31) zur Behandlung der Beschwerde gegen den Rekursentscheid des Departements für Inneres und Kultur zuständig ist. Da auch die Beschwerdeberechtigung der Beschwer-

³ Act. 3.2.

⁴ Act. 3.1.

⁵ Act. 1.

⁶ Act. 3.

⁷ Act. 5.

⁸ Act. 13.

⁹ Act. 19.

deführerin gegeben ist und die Beschwerde form- und fristgerecht (Art. 55 VRPG) eingereicht wurde, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin beantragt, es sei auf ihren Antrag zur Nachzahlung von **Mietzinskosten** einzutreten und eine beschwerdefähige Verfügung zu erlassen.

Die Beschwerdeführerin erhielt einen Auszug aus dem Protokoll der Sitzung der [REDACTED] [REDACTED] Kommission vom 23. August 2010, worin über die Mietkosten beschlossen wurde¹⁰.

Zunächst gilt es zu klären, ob es sich beim vorliegenden Protokoll um eine Verfügung handelt. In Lehre und Rechtsprechung wird der Begriff der Verfügung definiert als individueller, an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher Weise geregelt wird¹¹. Die Form, in der eine Verfügung zu ergehen hat, bestimmt sich nach dem massgeblichen Verfahrensgesetz¹². Gemäss Art. 18 Abs. 1 VRPG hat eine Verfügung folgendes zu enthalten: a) die Bezeichnung der Behörde und die Namen der Behördenmitglieder, welche in den Ausstand getreten sind, b) das Datum der Beschlussfassung, c) den Sachverhalt und die Begründung unter Angabe der angewandten Vorschriften, d) das Dispositiv, e) die Festlegung der Kosten und der Kostentragungspflicht, f) die Rechtsmittelbelehrung, g) das Versanddatum und h) die Unterschrift. Auf eine Begründung kann verzichtet werden, sofern einem unbestrittenen Begehren voll entsprochen wird oder wenn gegen die Verfügung die Einsprache zulässig ist und soweit keine Drittinteressen betroffen sind (Abs. 2). Auf die Unterschrift kann gemäss Abs. 3 nur – daher ist dieses Kriterium als zwingend zu betrachten – bei Massenverfügungen verzichtet werden¹³.

Beim vorliegend zu beurteilenden Protokoll fehlen ein Dispositiv mit eindeutigen Anordnungen an die Beschwerdeführerin, die Rechtsmittelbelehrung sowie die Unterschrift. Da der Verfügungsbegriff aber tendenziell weit gefasst wird (materieller Verfügungsbegriff)¹⁴, kann das vorliegende Protokoll (vom 23. August 2010) als Verfügung betrachtet werden.

¹⁰ Act. 5.3.3.

¹¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 854; BGE 135 II 38; E. 4.3.

¹² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 884.

¹³ Zum Verfügungsbegriff im Bundesverwaltungsrecht: KNEUBÜHLER in Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, AUER/MÜLLER/SCHINDLER [Hrsg.], Zürich/St. Gallen 2008, Art. 34 N 4 ff.

¹⁴ Als Verfügung gilt die Anordnung einer Behörde, mit der im Einzelfall ein Rechtsverhältnis in einseitiger und verbindlicher Weise gestützt auf öffentliches Recht geregelt wird (BVGer, Urteil B-16/2007, E. 1.3.)

2.2 Nachdem die Existenz einer Verfügung bejaht werden konnte, muss in einem zweiten Schritt geklärt werden, ob die fragliche Verfügung gültig ist. Aus dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit folgt, dass eine mangelhafte Verfügung im Regelfall keine Nichtigkeit zur Folge hat, sondern die fehlerbehaftete Verfügung lediglich anfechtbar ist¹⁵. Laut der Evidenztheorie muss eine Verfügung indes als nichtig qualifiziert werden, wenn der ihr anhaftende Mangel besonders schwer und offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und zudem die Rechtssicherheit dadurch nicht ernsthaft gefährdet wird¹⁶.

Unbestritten ist, dass die Beschwerdeführerin das Protokoll der Kommissionssitzung vom 23. August 2010 zugestellt erhalten hat. Die Beschwerdeführerin ist allerdings offensichtlich nicht Adressatin dieses Protokolls. Vielmehr handelt es sich um einen internen Beschluss der Kommission, welcher der Beschwerdeführerin noch förmlich hätte mitgeteilt werden müssen. Auch wenn die Beschwerdeführerin – wie die Kommission einwendet – bereits Erfahrungen mit dem Bezug von Sozialhilfe hatte, war für die Beschwerdeführerin nicht ohne Weiteres erkennbar, welche Rechte und Pflichten sie aus diesem Protokoll für sich ableiten muss. Gerade unter dem Aspekt, dass im Protokoll nicht geregelt wurde, ab wann die Kürzung der Übernahme der Mietzinse gelten soll und die Gemeinde sich darüber offensichtlich selbst nicht im Klaren war, kann der Beschwerdeführerin kein Vorwurf gemacht werden. Auf der letzten Seite des fraglichen Protokolls findet sich unter dem Titel Beschluss wörtlich folgender Satz: „Das Budget wird um folgende Position gekürzt: *Miete maximal Fr. 1'500.00 inkl. Nebenkosten statt Fr. 1'750.00.*“. Im Oktober 2010 wurde danach ein Betrag von Fr. 1'500.00 durch die Gemeinde übernommen und ab November 2010 Fr. 1'600.00. Mithin hat sich die Gemeinde selbst nicht an ihren Beschluss gehalten.

Es ist darauf hinzuweisen, dass genau abzuklären ist, zu welchem Zeitpunkt, wie viele Personen im Haushalt der Beschwerdeführerin gelebt haben. Allenfalls wäre in diesem Zusammenhang auch zu prüfen gewesen, ob der Beschwerdeführerin nicht mindestens eine Übergangsfrist, für die allfällige Suche nach einer günstigeren Wohnung, hätte zugestanden werden müssen¹⁷.

2.3 Auf dem betreffenden Protokoll fehlen die Rechtsmittelbelehrung und die Unterschrift. Das Fehlen der Rechtsmittelbelehrung an sich ist – wie die Vorinstanz zutreffend festgestellt hat – kein Nichtigkeitsgrund¹⁸. Als allgemeiner Grundsatz im öffentlichen Prozessrecht¹⁹ gilt in-

¹⁵ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 951 f.

¹⁶ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 956.

¹⁷ Vgl. dazu die von der Regierung als verbindlich erklärten (Art. 3 SHV AR, bGS 851.11) Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-RL, B.3.1.).

¹⁸ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 976.

¹⁹ KNEUBÜHLER VwVG-Kommentar, a.a.O., Art. 38 N 1.

des, dass aus einer mangelhaften Eröffnung der Partei kein Nachteil erwachsen darf²⁰. Die Unterschrift andererseits ist Gültigkeitserfordernis einer Verfügung, ihr Fehlen stellt einen schwerwiegenden Formfehler dar, welcher die Nichtigkeit der Verfügung zur Folge hat²¹. Eine Abwägung zwischen dem Interesse an der Rechtsicherheit und dem Interesse an der richtigen Rechtsanwendung fällt vorliegend zugunsten der richtigen Rechtsanwendung aus. Denn im vorliegenden Fall ist die Rechtslage ohnehin ungewiss, da die Gemeinde sich selbst nicht an ihre Regelung gehalten hat und daher fraglich ist, was gelten soll. Bei unklarer Rechtslage muss durch korrekte Rechtsanwendung eine Klärung und damit Rechtsicherheit herbeigeführt werden.

Zusammenfassend muss entgegen der Ansicht der Vorinstanz, festgestellt werden, dass die Verfügung gesamthaft betrachtet unter derart schwerwiegenden Mängeln leidet, dass sie als nichtig qualifiziert werden muss. Die Nichtigkeit einer Verfügung kann jederzeit geltend gemacht werden und ist von Amtes wegen zu beachten²².

Aufgrund dessen wird die Kommission angewiesen, über die Übernahme der Mietzinskosten eine neue Verfügung zu erlassen.

3. Die Beschwerdeführerin beantragt weiter, es seien die **Reinigungskosten** des von ihr damals in [REDACTED] bewohnten Hauses zu übernehmen.

Die Beschwerdeführerin gelangte mit Schreiben vom 30. Dezember 2011 an die Kommission²³. Als Beilage lieferte sie diverse Offerten für die Endreinigung der Wohnung. Mit einem per E-Mail versandten Brief, ohne Rechtsmittelbelehrung, wurde der Antrag der Beschwerdeführerin am 9. Januar 2012 abschlägig beantwortet²⁴. Mit Schreiben vom 2. Februar 2012 verlangte der damalige Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin für die Übernahme der Reinigungskosten – und weitere Anträge – anfechtbare Verfügungen²⁵. Das Schreiben vom 9. Januar 2012 konnte somit keine Rechtswirkungen entfalten, gleichzeitig wurde der Beschwerdeführerin aber nie eine anfechtbare Verfügung betreffend die Übernahme der Reinigungskosten eröffnet. Da die Kommission in dieser Sache untätig blieb und keine anfechtbare Verfügung nachlieferte, liegt gegenüber der Beschwerde-

²⁰ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 884, 973, 1645; CAVELTI in Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, a.a.O., Art. 20 N 21; überdies Art. 34 Abs. 1 VRPG.

²¹ BVGer, Urteil A-4580/2007, E. 3.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 975.

²² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 955.

²³ Act. 5.3.7.

²⁴ Act. 5.3.8.

²⁵ Act. 5.2.40.

führerin eine Rechtsverweigerung vor²⁶. Die Vorinstanz hat dieses Begehren damit zu Recht als noch hängig betrachtet.

Wie die Vorinstanz auch bereits richtig festgestellt hat, handelt es sich bei den Reinigungskosten um situationsbedingte Leistungen, die zugesprochen werden wenn dafür vorab eine Kostengutsprache eingeholt wird. Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin vor, sie habe eigenhändig einen Auftrag erteilt und erst im Nachhinein um Kostenübernahme ersucht. Ein solches Vorgehen verdiene keinen Schutz. Darin verkennt die Vorinstanz allerdings den tatsächlich vorliegenden Sachverhalt. Die Beschwerdeführerin hat vor Erteilung des Auftrages um Kostengutsprache ersucht. Sie hat nicht zu vertreten, dass im Zeitpunkt der Wohnungsabgabe noch nicht rechtskräftig über die Kostengutsprache entschieden war. Aus den Akten (Rechnung und Stundenauflistung für die Reinigungsarbeiten durch [REDACTED]²⁷) erhellt, dass die Reinigungsarbeiten am 22. und 24. Februar 2012 vorgenommen wurden. Im Zeitpunkt des Gesuches der Beschwerdeführerin (am 30. Dezember 2011) lag demnach zunächst noch keine Dringlichkeit vor. Die Vorinstanz wirft der Beschwerdeführerin ferner vor, dass sie einen Antrag auf eine beschwerdefähige Verfügung hätte stellen müssen. Dies hatte sie allerdings bereits getan, denn – wie oben erwähnt – forderte ihr Rechtsvertreter am 2. Februar 2012 eine anfechtbare Verfügung. Als die Beschwerdeführerin aber auch nach Intervention ihres Rechtsvertreters keine solche erhielt, blieb ihr im Februar 2012 faktisch nichts anders übrig als die Reinigungsfirma vorerst auf eigene Kosten zu beauftragen, da sie die Wohnung auf einen bestimmten Zeitpunkt hin gereinigt abgeben musste. Es handelt sich daher nicht um eine rückwirkende Zusprache gemäss Art. 16 Abs. 3 Sozialhilfegesetz (SHG, bGS 851.1) sondern um eine normale Zusprache, welche nur durch das Rechtsmittelverfahren zu einer nachträglichen Leistung geworden ist. Nebenbei sei hier bemerkt, dass sich die Beschwerdeführerin bemüht hat, die Reinigungskosten möglichst tief zu halten.

Die Kommission wird daher angewiesen über die Übernahme der Reinigungskosten eine anfechtbare Verfügung zu erlassen.

4. Die Beschwerdeführerin verlangt, es sei auf ihren Antrag zur Übernahme der **Rückführungskosten der Kinder aus Deutschland** einzutreten und eine beschwerdefähige Verfügung zu erlassen.

²⁶ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 1657.

²⁷ Act. 5.2.42 und 5.2.44.

Mit Schreiben vom 17. Oktober 2011 ersuchte die Beschwerdeführerin um Übernahme der Kosten für die Rückführung ihrer Kinder aus Deutschland²⁸. Erneut erhielt die Beschwerdeführerin einen Protokollauszug (Sitzung vom 25. Oktober 2011), den die Kommission als Verfügung angesehen haben will. Wiederum fehlen die Unterschrift und die Rechtsmittelbelehrung. Aus diesem Protokollauszug geht zudem nicht hervor, was die Kommission mitteilen will. Es handelt sich dabei um eine einzelne Seite, mit einem einzigen Satz: „Auf den Antrag wird nicht eingegangen, da er unvollständig ist.“. Daraus ist nun wahrlich nicht erkennbar, welche Rechte und Pflichten begründet werden sollen. Es geht daraus weder hervor, was die Kommission getan, nicht getan oder beschlossen hat, noch lässt sich daraus ablesen, welche Konsequenzen sich für die Beschwerdeführerin ergeben oder was diese allenfalls gegen einen allfälligen ablehnenden Entscheid tun könnte. Ist die Kommission an der Sitzung auf den Antrag eingetreten, hat diesen inhaltlich geprüft und will ihn nun abweisen oder hat sie den Antrag gar nicht erst geprüft, da sie über zu wenige Unterlagen verfügte? Ist sie daher lediglich vorerst auf den Antrag nicht eingetreten?

Gemäss Art. 29 Abs. 2 SHG i.V.m. Art. 10 Abs. 1 VRPG ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amtes wegen. Falls die Kommission zur Ansicht gelangt sein sollte, dass der Antrag der Beschwerdeführerin unvollständig gewesen sei und sie für eine Beurteilung über zu wenige Unterlagen verfügte, hätte der Beschwerdeführerin demnach zumindest die Gelegenheit gegeben werden müssen, allfällige ergänzende Unterlagen nachzureichen. Entgegen der Ansicht der Vorinstanz, die im fraglichen Protokollauszug eine zwar mangelhafte, aber gültige Verfügung erblickt, ist das Obergericht der Ansicht, dass diese vermeintliche „Verfügung“ absolut und offensichtlich ungenügend und damit nichtig ist.

Somit wird die Kommission angewiesen, über den Antrag zur Übernahme der Rückführungskosten zu verfügen.

5. Das vorliegende Verfahren ist gemäss 22 Abs. 2 lit. b VRPG kostenlos.

Nach Art. 53 Abs. 3 VRPG hat die obsiegende Partei in der Regel Anspruch auf eine Entschädigung für ihre notwendigen Kosten und Auslagen. Dem Entschädigungsbegehren der Beschwerdeführerin ist ausgangsgemäss zu entsprechen. Die Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin hat eine Kostennote eingereicht, worin sie einen Stundenaufwand von gesamthaft 21.20 Stunden errechnete²⁹. Dem Gericht erscheint im Rahmen von Art. 23 der Verordnung über den Anwaltstarif (AT, BGS 145.53) für das vorliegende Beschwerdeverfahren ein Stundenaufwand von 21.20 Stunden als zu hoch, weshalb eine Kürzung auf 15 Stunden Aufwand vorgenommen wurde. Bei einem Stundenansatz von Fr. 200.00/h ge-

²⁸ Act. 5.3.11.

²⁹ Act. 15.

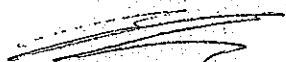
mäss Art. 19 AT ergibt sich daraus ein Gesamtbetrag von Fr. 3'457.10 (inkl. Barauslagen von Fr. 201.00 und MwSt.).

Demnach erkennt das Obergericht:

1. Die Beschwerde von [REDACTED] wird gutgeheissen.
2. Es wird festgestellt, dass der Protokollauszug vom 23. August 2010 nichtig ist. Die Kommission [REDACTED] wird verpflichtet über die Nachzahlung der Mietzinskosten zu verfügen.
3. Die Kommission [REDACTED] wird angewiesen auf den Antrag zur Übernahme der Wohnungsreinigungskosten einzutreten und zu verfügen.
4. Die Kommission [REDACTED] wird angewiesen auf den Antrag zur Übernahme der Rückführungskosten der Kinder aus Deutschland einzutreten und darüber zu verfügen.
5. Das Gerichtsverfahren ist kostenlos.
6. Die Gemeinde wird verpflichtet die Beschwerdeführerin mit Fr. 3'457.10 zu entschädigen.
7. **Rechtsmittel:** Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit dessen Zustellung beim Schweizerischen Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) geführt werden. Die Beschwerdeschrift ist zu unterzeichnen und dreifach einzureichen. Der angefochtene Entscheid mitsamt Zustellcouvert ist beizulegen. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren und deren Begründung zu enthalten. Die Beweismittel sind zu bezeichnen und, soweit der Beschwerdeführer diese in Händen hat, beizulegen.
8. Zustellung dieses Urteils an die Beschwerdeführerin über deren Anwältin, die Vorinstanz sowie die Kommission Soziales Waldstatt.

Im Namen der 4. Abteilung des Obergerichts

Der Obergerichtspräsident:



lic. iur. Ernst Zingg



Die a.o. Gerichtsschreiberin:



MLaw Evelyn Heiniger

versandt am: 22. April 2014